

Il successo del Pnrr dipenderà dal coraggio nel fare le riforme

Le sfide del governo

Marcello Messori

È noto che il totale dei prestiti e dei trasferimenti, stanziato a favore dell'Italia dal programma europeo Recovery and resilience facility (Rrf), è il più elevato in valore assoluto rispetto a quelli attribuiti agli altri Stati membri della Unione europea (Ue); ed è altrettanto noto che l'effettiva erogazione da parte della Ue dei finanziamenti decisi è subordinata alla realizzazione, nei tempi e nelle modalità previste, dei traguardi qualitativi e degli obiettivi quantitativi semestrali specificati nei Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr) dei singoli Paesi. Il governo Draghi sottopose il Pnrr italiano alle istituzioni europee alla prima data utile di fine aprile 2021 e ne ottenne l'approvazione nel successivo mese di luglio. Ciò ha permesso all'Italia di incassare l'anticipo iniziale pari al 13% dei finanziamenti totali. Il rispetto degli adempimenti, fissati dal Pnrr italiano – rispettivamente – per fine dicembre 2021 e per fine giugno 2022, ha inoltre assicurato al nostro Paese le prime due *tranche* dei finanziamenti a esso attribuiti. Si sta ora avvicinando una nuova scadenza (fine dicembre 2022); e, dati gli esiti informali della recente verifica da parte degli esperti della Commissione europea sullo stato di avanzamento dei progetti da ultimare, vi è un'elevata probabilità che l'Italia ottenga anche la terza *tranche* nei tempi pattuiti. In tal modo, il nostro Paese ha percepito quasi il 35% del finanziamento europeo totale di propria spettanza e si accingerebbe a superare la quota del 43% grazie al soddisfacimento della scadenza di fine anno. Questo quadro positivo non implica che il Pnrr italiano abbia superato gli aspetti più critici e sia ormai destinato a un pieno successo.

Nel disegnare le tappe per l'accesso alle risorse europee del Rrf, i passati governi italiani decisero di concentrare nei primi 18 mesi del Piano tre tipologie di progetti: il disegno generale delle riforme fondamentali per un'efficiente esecuzione degli investimenti pubblici e per un'efficace incentivazione dei complementari investimenti privati; la definizione e l'adempimento delle procedure, in genere accentrate nei vari ministeri, per assegnare i relativi processi di investimento ad attuatori pubblici e privati per lo più decentrati; la realizzazione di opere infrastrutturali, inserite da tempo nei *budget* pubblici e in fase di avvio ma riallocate – poi – nel Pnrr.

Tali opzioni, giustificate dalla preliminare necessità di rimuovere le strozzature burocratiche del Paese e di sfruttare competenze accentrate, hanno ottenuto un buon successo tanto da assicurare il rispetto delle prime tre scadenze del Pnrr italiano. Dall'inizio del 2023 al 2026, l'attuazione del nostro Pnrr imporrà tuttavia discontinuità impegnative. Innanzitutto, le riforme-quadro dovranno tradursi in concreti cambiamenti in grado di superare molte delle pervasive posizioni di rendita che affliggono l'Italia.

In secondo luogo, le decisioni di investimento dovranno trasformarsi in processi effettivi a dispetto di ostacoli formali e di inefficienze pubbliche locali. Infine, anche se le strozzature dal lato dell'offerta e le dinamiche inflazionistiche consentiranno qualche giustificata modifica, gli investimenti pubblici e privati in atto non potranno discostarsi troppo dai tempi e dai costi previsti.

Di fronte a queste sfide, è bene porsi almeno due interrogativi. Il primo riguarda la volontà dell'attuale governo di rendere stringenti e operative riforme che, almeno in linea di principio, contrastano con gli interessi di breve termine delle componenti sociali più vicine ai partiti di maggioranza. L'apertura alla concorrenza di molti servizi, oggi protetti, rappresenta il caso più ovvio. La riorganizzazione di apparati burocratici centrali e – soprattutto – di inefficienti strutture amministrative decentrate potrebbe, però, avere impatti ancora più divisivi e profondi per varie anime della compagine governativa. Il secondo interrogativo riguarda l'adeguatezza dell'attuale *governance* del Pnrr italiano rispetto all'esigenza di passare dalla fase della progettazione e degli adempimenti procedurali alla fase dell'attuazione decentrata di molteplici processi esecutivi. Anche se i blocchi negli approvvigionamenti di materie prime (*in primis* l'energia) e di altri essenziali *input* produttivi e la conseguente impennata nei tassi di inflazione aprono spazi per rimodellare aspetti del Pnrr italiano, a partire dal prossimo anno il nucleo essenziale degli investimenti pubblici e privati andrà attuato in modo conforme al disegno originario.

Rispetto al primo interrogativo, non vi è molto da aggiungere a quanto ha più volte sottolineato il Commissario europeo all'economia Paolo Gentiloni: il successo del Pnrr italiano presuppone la piena realizzazione delle riforme previste. Pertanto, il governo Meloni è chiamato a scegliere fra tornaconti di breve periodo e una strategia di medio-lungo periodo che consenta all'Italia di accedere ai presidi europei di stabilità (per esempio, l'attivazione del Tpi da parte della Bce è subordinata all'attuazione del Pnrr) e di sfruttare il Rrf come volano di crescita. Quanto al secondo interrogativo, va invece sottolineato che le varie forme di controllo, previste nell'originaria organizzazione del Pnrr italiano, non presidiano in modo adeguato i processi di attuazione degli investimenti. Il governo Meloni pare orientato a



Superficie 31 %

concentrare i controlli in essere presso la Presidenza del Consiglio senza apprezzabili correzioni. Alla luce delle inefficienze palesate sia dalle strutture pubbliche decentrate (specie del Mezzogiorno) già coinvolte nelle fasi realizzative del Pnrr sia dal quadro normativo, sarebbe viceversa essenziale rafforzare quel programma di assistenza tecnica mirata disegnato dal governo Draghi (il "Capacity Italy") e prevedere monitoraggi nel continuo delle concrete fasi di esecuzione dei singoli progetti. Si potrebbe, così, offrire sostegno agli attuatori impegnati ma dotati di strumenti inadeguati e di individuare precocemente e sanzionare gli attuatori inadempienti. Inutile aggiungere che, per evitare opacità nell'attribuzione delle responsabilità e conseguenti conflitti di interesse, quanti effettuano il monitoraggio nel continuo di un dato progetto e quanti verificano *ex post* la congruenza dei suoi risultati rispetto all'obiettivo programmato non dovrebbero rispondere allo stesso referente politico-istituzionale.

L'incertezza, che pesa sulla positiva evoluzione del Pnrr italiano nonostante i buoni risultati finora raggiunti, rischia di rallentare il rafforzamento di una capacità fiscale centrale nella Ue e di addossare eccessive responsabilità alla Bce come unico attore per il contrasto di un processo inflazionistico originato da strozzature dal lato dell'offerta e, come tale, meglio controllabile dalla combinazione fra una politica monetaria non espansiva e una politica fiscale di sostegno all'attività produttiva.

È quindi nell'interesse dell'Italia che il governo Meloni compia subito due passi: rinunci alle elargizioni a favore dei suoi elettori (estensione della *flat tax* per i lavoratori autonomi, altre distorsioni nella tassazione, incentivi all'uso del circolante), inserite nella bozza di legge di bilancio per il 2023 e in contrasto con le riforme caratterizzanti il Pnrr; rafforzi l'assistenza tecnica e il monitoraggio nel continuo rispetto ai processi di attuazione degli investimenti pubblici e privati che sono decisivi per il successo del Pnrr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

43%
06981

FINANZIAMENTI

A tanto ammonta la quota dei fondi del Pnrr che l'Italia avrà incassato alla fine dell'anno qualora riesca a rispettare le scadenze patruite con l'Ue.